



DOI: 10.18004/pdfce/2076-054x/2018.024(47)087-102

Crecimiento, pobreza y protección social en Paraguay

Growth, poverty and social protection in Paraguay

Ana Rojas Viñales¹

¹Universidad de Zacatecas. Zacatecas, México.

Recibido: 30/08/2018; Aceptado: 16/10/2018

RESUMEN

El sistema de protección social y políticas sociales dependen de las trayectorias históricas institucionales y de los procesos de “negociación y articulación” entre el Estado y los otros actores, así como de la definición de las prioridades sociales y los mecanismos de intervención. El principal responsable de atender las necesidades y demandas de la población, es sin lugar a dudas, el Estado. En Paraguay, si bien ha habido siempre un *Estado fuerte e interventor*, que ha marcado presencia en todas las áreas, las acciones y estrategias han sido más que nada *económicas*, que no han estado adecuadamente articuladas con las políticas sociales, por lo que todavía existe una importante deuda social, que más que saldarse, se reproduce y genera graves pérdidas en crecimiento económico y desarrollo social. Si bien es cierto, hay avances en los indicadores sociales, entre los que se cuentan la disminución de la pobreza, el aumento del empleo y la productividad, como resultado del esfuerzo estatal, todavía un gran porcentaje de la población vive excluida y expuesta a la vulnerabilidad. Ante esto, el Estado, mediante el sistema de protección social, tiene el compromiso y la responsabilidad de brindar atención y condiciones mínimas para el acceso a servicios sociales y el ejercicio de sus derechos.

Palabras clave: informalidad, pobreza, desigualdad, género

ABSTRACT

The social protection and social policies depends on the historical trajectories of institutions and the processes of "negotiation and articulation" between the State and the other actors, as well as the definition of social priorities and intervention mechanisms. The main responsible for attending the needs and demands of the population, is without a doubt, the State. In Paraguay, although there has always been a strong state and controller, which has marked presence in all areas, the actions and strategies have been mostly economic, which have not been adequately articulated with social policies, so it still exists an important social debt that, more than paying off, reproduces and generates serious losses in economic growth and social development. Although it is true, there are advances in social indicators, among which are the reduction of poverty, the increase in employment and productivity, as a result of the state effort, still a large percentage of the population lives excluded and exposed to poverty and vulnerability. Given this, the State, through the social protection, has the commitment and responsibility to provide attention and minimum conditions for access to social services and the exercise of their rights.

Key words: social protection, low productivity, informality, poverty, inequality, gender focus, rights and citizenship.

Autor correspondiente: Ana Rojas Viñales. Economista, Magister en Ciencias Sociales, Candidata a Doctora en Ciencia Política. Becaria de CLACSO – CONACYT, México. Email: aterovi@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La protección social se reconoce como un eje conceptual que integra una variedad de acciones estatales orientadas a garantizar niveles mínimos de vida, acceso a servicios sociales y mecanismos para enfrentar riesgos y vulnerabilidades. Si bien existen diferentes concepciones sobre la protección social, éstas coinciden en que *contribuyen a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, mediante la responsabilidad – principalmente – del Estado en colaboración con los otros actores sociales: familia, mercado y organizaciones sociales y comunitarias* (CEPAL, 2018).

Este trabajo tiene la finalidad de reflexionar sobre el enfoque y las prioridades del sistema de protección social del Estado. El análisis comprende el periodo 2000 – 2017, considerando las reformas sociales implementadas desde el inicio del nuevo siglo, no solo en Paraguay sino en toda la región. Esta reflexión procura reconocer y explicar el alcance de la protección social en Paraguay ante los desafíos que representa el crecimiento económico y la generación de empleo.

En esta reflexión se consideró la trayectoria institucional de Paraguay y sus particularidades para comprender la concepción del Estado ante la cuestión social y el sistema de protección social. En este sentido, la protección social que se reconoce como un derecho fundamental, que está establecida en instrumentos internacionales y en la Constitución Nacional, obliga al Estado paraguayo a implementarla y asegurar los recursos necesarios para ejecutarla (Serafini Geoghegan, 2016).

La reflexión se sustenta en fuentes secundarias, documentos bibliográficos y datos estadísticos de instituciones nacionales y organismos internacionales que estudian y analizan las políticas sociales y la protección social. La bibliografía consultada se refirió a la trayectoria social en Paraguay, los planes y programas que el Estado paraguayo ejecuta e información estadística, tanto del empleo, la pobreza y la estructura productiva.

Para dar cumplimiento al propósito de este trabajo, se identifica y enfatiza que uno de los principales problemas sociales en Paraguay *es la pobreza* y a partir de ella, se reflexiona sobre la desigualdad y sus repercusiones en el nivel de crecimiento y su sustento en actividades de baja productividad, lo que lleva a suponer que *el crecimiento que se da, es de baja calidad*.

En tercer lugar, se revisa el sistema de protección social en Paraguay, sus pilares y la documentación oficial que lo institucionaliza. En este sentido, se hace hincapié en la importancia de las reformas desde la primera década de 2000, su alcance y sus prioridades.

Finalmente, se concluye en un debate sobre las particularidades de Paraguay, sus indicadores sociales, las limitaciones y desafíos de la protección social, recalcando, por supuesto, la intervención del Estado y sus esfuerzos por articular e integrar – aunque todavía con tropiezos y dificultades – los programas y políticas sociales con las políticas económicas.

Pobreza y crecimiento económico en Paraguay

Por un lado, la característica más importante de Paraguay, que en varios estudios e investigaciones es considerada como el origen y la explicación de los problemas sociales, es la alta concentración de la propiedad de la tierra, a partir de la cual, gira y se organiza toda la vida social, económica y productiva del país. Los indicadores de esta concentración muestran que el 90% de las tierras está en manos de 12.000 grandes propietarios, el 10% restante se distribuye entre 280.000 pequeños y medianos productores¹ y el índice de Gini² de la tierra está alrededor del 0,93 el más elevado de la región y uno de los más altos del mundo.

El origen de nivel de concentración se dio con los grandes latifundios creados después de la Guerra contra la Triple Alianza (Galeano, 2002) y se acentuó con la apropiación de extensas propiedades por parte del Estado. Siendo que en el Primer Congreso de Políticas Sociales (2001) se reconoció que el principal problema es la pobreza, *el papel social del Estado debería ser atender y brindar soluciones a la población que vive en esta condición de modo a garantizarles un nivel de vida mínimo para satisfacer sus necesidades.*

La Constitución Nacional (1992) reconoce que la calidad de vida es un derecho universal, y además, el país cuenta con normativas, reglamentaciones y con la ratificación de instrumentos y convenios internacionales³ se organiza la implementación de programas de protección social, en los casos de educación y salud, cuyo mandato es ser *universales* y otros programas cuyo alcance es focalizado en poblaciones específicas.

Tomando como punto de partida la responsabilidad del Estado en garantizar niveles mínimos de vida y de mejorar la inclusión social de la población, este trabajo reconoce que es *el Estado el ejecutor principal de las acciones para atender la cuestión social* (CEPAL, 2012). Un supuesto, entonces, es que efectivamente el Estado paraguayo a lo largo de la historia, se ha mostrado *presente e interventor*, otro supuesto es que, a pesar de la injerencia estatal, las acciones y esfuerzos sociales, han sido puntuales, desarticuladas y, en muchos casos, superpuestas.

La pobreza, si bien según datos oficiales ha disminuido a lo largo del periodo 1997/8 - 2017, todavía afecta a más de 1.800.000 personas, a lo que se suma la elevada desigualdad, otro problema al que el sistema de protección social debe hacer frente. De acuerdo a la figura 1 la pobreza y pobreza extrema, entre los años 1997/8 y 2017 han disminuido: se redujeron en 7,59 puntos porcentuales, pasando de 12% a 4,41% y 14,15 puntos porcentuales, pasando de 40,55% a 26,40%, respectivamente (EPH, 2017). A pesar de estas disminuciones, uno de los mayores retos todavía es *la alta volatilidad del actual modelo de crecimiento* y sus consecuencias negativas en la población más vulnerable (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute , 2017).

¹ Unos pocos propietarios son dueños de más del 80% de los terrenos cultivables.

² Que según el Censo Agropecuario de 1991 rondaba en 0,93 y en 1981 en 0,89 (Galeano, 2002).

³ Para más información recurrir a Serafini Geoghegan y Zavattiero (2018).

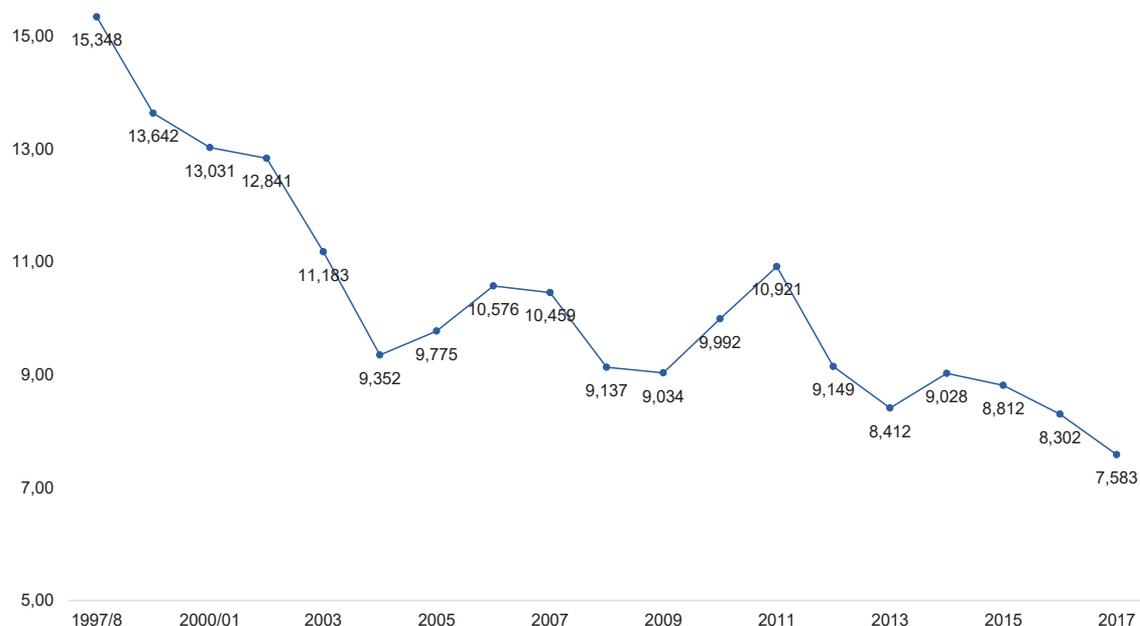
Figura 1. Pobreza total, pobreza extrema y desigualdad en Paraguay. Años 1997/8-2017

Fuente: Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, DGGE, 2017.

La pobreza, tanto la pobreza como la pobreza extrema, son mayores en el campo: en promedio, la pobreza total rural ha sido de 51,04% en comparación al 31,40% de la pobreza total urbana, mientras que el promedio de la pobreza extrema rural ha sido de 18,29% en comparación al promedio de 3,74% de pobreza extrema urbana en el periodo 1997/8 – 2017 (DGEEC, 2017). La desigualdad, por su parte, medida por el Índice de Gini, también ha disminuido, sin embargo, aunque ha sido mínimo y con oscilaciones, a lo largo del periodo 1997/8 – 2017.

En lo que se refiere a la desigualdad en Paraguay, además del Índice de Gini se pueden considerar la participación por quintil en la distribución del ingreso y la relación P90/P10. En ese sentido, al analizar el ingreso per cápita puede verse que en el año 2017 este fue de Guaraníes 1.460.489 (lo que equivale a USD 256), mientras el salario mínimo para el mismo año es fue Guaraníes 1.964.507 (equivalente a USD 344,7), según el Boletín de Pobreza e Ingresos (DGGE, 2017). Existen grandes diferencias entre deciles de ingresos y el área de residencia, por ejemplo, una persona del decil más pobre, recibe apenas el 4,2% de los ingresos mensuales que recibe una persona del decil más rico y el ingreso de una persona del área rural representa el 55,4% del ingreso de una persona del área urbana.

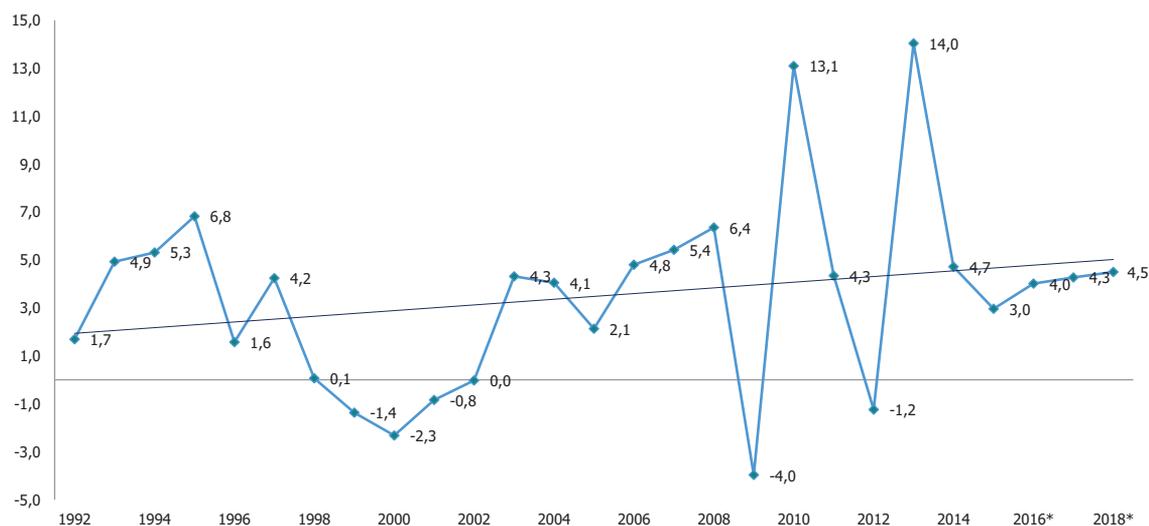
La razón P90/P10 se relaciona a las brechas que separan al decil más rico y el más pobre según el nivel de ingresos. Según se ve en la figura 2, las brechas han disminuido aproximadamente 7 puntos porcentuales en el periodo 1997/8 – 2017, sin embargo, todavía las personas del quintil más rico perciben ingresos 8 veces más que las personas del quintil más pobre. La desigualdad en Paraguay sigue siendo un problema latente, teniendo en cuenta que, *los países desiguales son además los más pobres* y que la persistencia de la desigualdad tiende a ralentizar el crecimiento económico.

Figura 2. Relación de ingresos P90/P10 en Paraguay. Años 1997/8 - 2017

Fuente: Desigualdad de Ingresos (DGEEC, s.f.).

En tanto que, en lo que respecta al crecimiento económico en Paraguay, en promedio, el PIB ha crecido alrededor de 3,5%, con algunos descensos en los años de las crisis internacionales. El crecimiento, desde inicios del siglo XXI, según el informe del Ministerio de Hacienda y CEQ Institute ha sido *fuerte y estable* (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute, 2017). Y, en los últimos años, se ha dado de *manera sostenida, con mejoras en el empleo en todos los sectores, tanto así como en su calidad y formalidad*, pero no todos los tipos de empleo se han beneficiado de los cambios en el ámbito productivo, por lo que todavía existen importantes desafíos (Banco Mundial, 2017). Otro aspecto del crecimiento es su volatilidad, lo cual se explica por la alta dependencia en la agricultura y la concentración de las exportaciones de productos primarios y sus derivados (OCDE, 2018).

En general, este crecimiento se sustenta en el aumento de los precios de los productos exportables, lo que también ha llevado a reducir los niveles de pobreza, pero que no ha logrado modificar *sustancialmente* la estructura social y productiva, aun cuando hayan mejorado los resultados del empleo y se hayan creado nuevos puestos de trabajo. Esto último se relaciona con los *cambios económicos estructurales del sector agrícola hacia los servicios y la mayor demanda de bienes y servicios en los sectores informales y formales* (Banco Mundial, 2017). Es decir que, aun cuando haya crecimiento económico y este sea *lo suficientemente robusto como para aumentar el empleo*, todavía un importante contingente de personas se desempeña en actividades informales (figura 3)

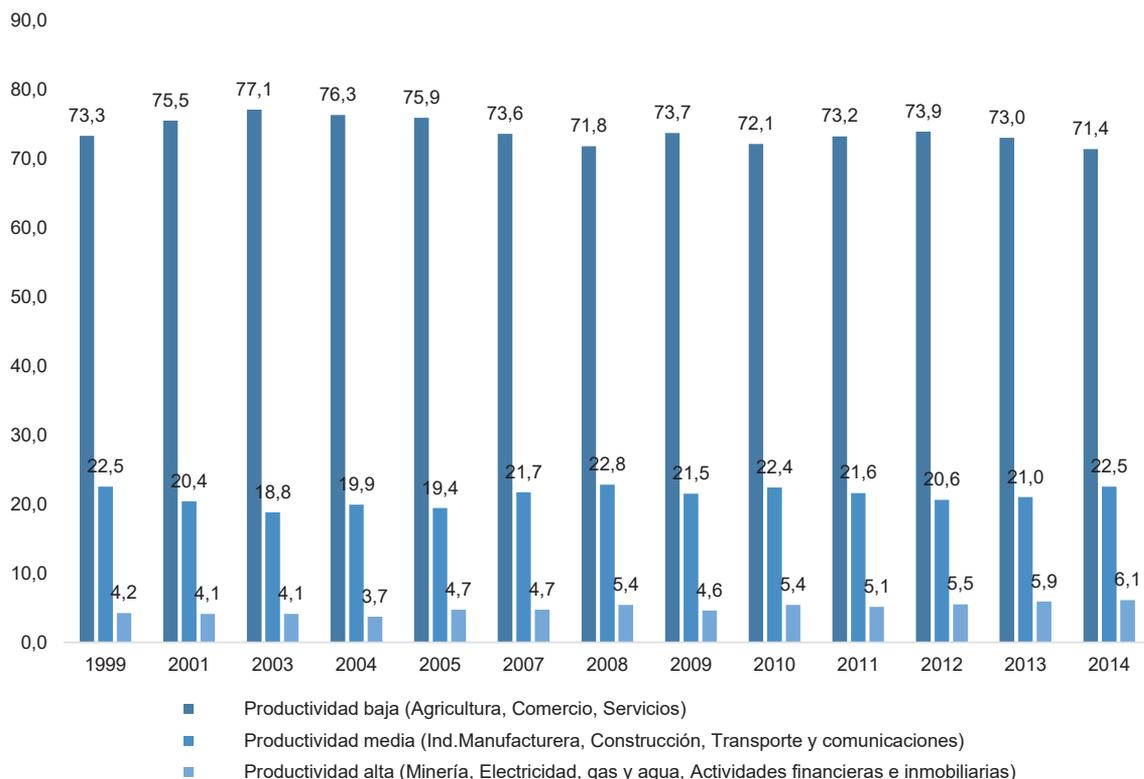
Figura 3. Evolución del Producto Interno Bruto en Paraguay. Años 1992 – 2018

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo Estadístico del Informe Económico (BCP, 2018)¹.

Afirmando lo anterior y tomando como referencia un informe de la OCDE, *la estructura laboral en Paraguay ha ido modificándose, el empleo agrícola ha disminuido diez puntos porcentuales en los últimos diez años, aunque el empleo se ha desplazado hacia actividades de baja productividad, por lo que esta redistribución de la fuerza de trabajo, limita el crecimiento que podría darse en otro caso* (OCDE, 2018).

El Banco Mundial, por su parte, revela que la economía paraguaya se encuentra en un periodo de *transformación estructural*, pasando de una economía basada en la agricultura a una basada en servicios (Banco Mundial, 2017). Sin embargo, estas modificaciones no abarcan a todos los trabajadores por igual, lo que se refiere especialmente al *bienestar de los trabajadores formales e informales y a la desigualdad en el acceso a buenos empleos*. Los trabajadores jóvenes, las mujeres y quienes tienen menos educación son los más propensos a trabajar de manera informal (Banco Mundial, 2017) y por lo tanto que se desempeñan en actividades de baja productividad, sin seguridad social y expuestos a mayor precarización (figura 4).

⁴ Cifras preliminares para el 2016 y 2017; proyecciones para 2018 (Banco Central del Paraguay, 2018).

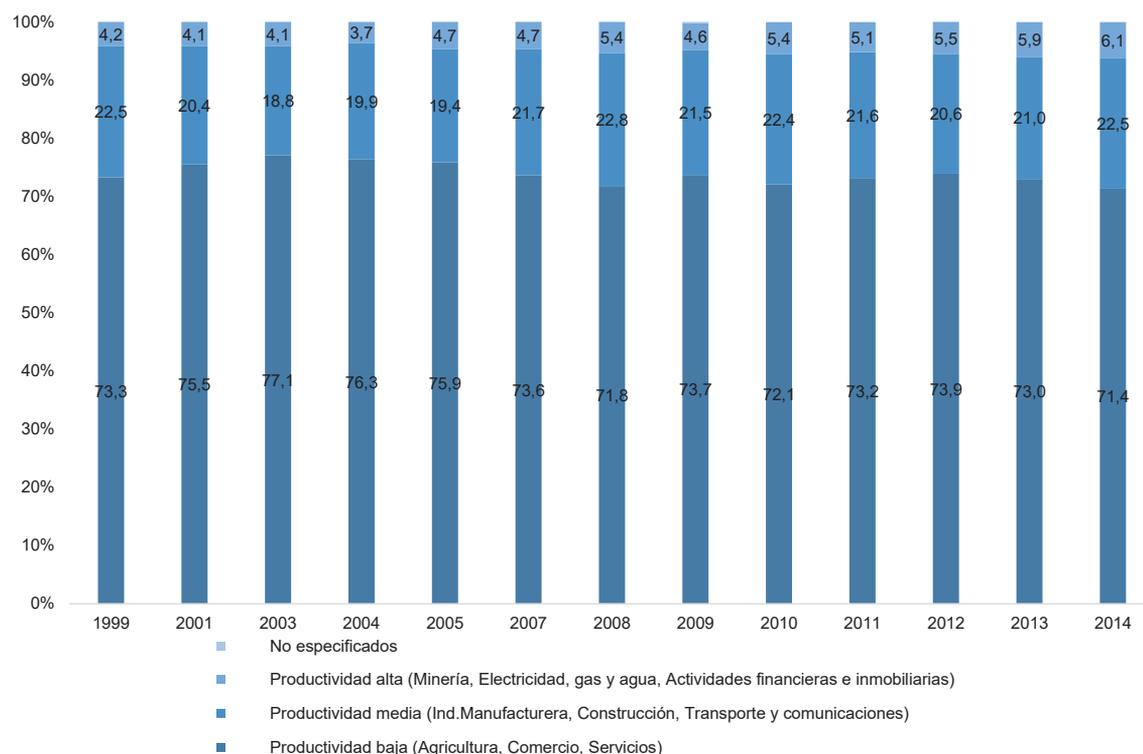
Figura 4. Estructura de la población ocupada por nivel de productividad en Paraguay. Años 1997 - 2014

Fuente: CEPAL, Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Según se ve en el gráfico anterior, las actividades de baja productividad son las que ocupan a mayor porcentaje de la PEA en el país, si bien ha ido disminuyendo a lo largo de los años, aun cuando esta disminución ha sido mínima y todavía ocupa a más del 70% de la PEA activa en el país, en el periodo 1999 – 2014. La PEA dedicada a actividades de productividad media se ha mantenido alrededor del 22,5% y la PEA ocupada en actividades de alta productividad ha aumentado 2 puntos porcentuales, entre 1999 y 2014, pero aun representa menos del 7%.

En general, las tendencias, según el informe del Banco Mundial, concluyen que *el crecimiento de la productividad en Paraguay ocurrió a través de la mejora de los sectores de servicios (excepto el comercio) y la construcción. Sin embargo, el empleo informal de baja productividad sigue dominando (la mayoría de los nuevos puestos de trabajo formales o informales) y se agregaron al sector del comercio, servicios públicos, manufactura, otros servicios y construcción, actividades que implican salarios más bajos y alto grado de informalidad* (Banco Mundial, 2017).

Ya en lo que se refiere a la estructura de ocupación, efectivamente la población paraguaya aún está concentrada en “actividades primarias” relacionadas a la agricultura, seguida de actividades relacionadas al comercio y servicios. En un contexto como el paraguay, que se caracteriza por el crecimiento de la población y la fuerza laboral, y por una economía incapaz de crear suficientes puestos estables de trabajo, tiende a expandirse el trabajo informal (Galeano, 2002), especialmente en el sector urbano, con todas sus consecuencias (figura 5).

Figura 5. Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica en Paraguay. Años 1999 – 2014

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

La participación laboral en sectores de baja productividad⁵ es una forma de manifestación del empleo informal. La población paraguaya urbana (de ambos sexos) ocupada en estos sectores, en el periodo 1990 – 2014 ha estado por encima del promedio simple de América Latina y el Caribe (datos para 18 países), superando en 7,4 puntos porcentuales a la región (CEPAL, BADEHOG). Según se ve en el gráfico anterior, las actividades de baja productividad son las que ocupan a mayor porcentaje de la PEA, si bien ha ido disminuyendo a lo largo de los años, esta disminución ha sido mínima y todavía representan más del 70% de la población económicamente activa en Paraguay, en el periodo 1999 – 2014. La PEA dedicada a actividades de productividad media se ha mantenido alrededor del 22,5% y la PEA ocupada en actividades de alta productividad ha aumentado 2 puntos porcentuales, entre los años 1999 y 2014, pero todavía representa menos del 7%.

La informalidad laboral es un indicador importante en el análisis de las políticas sociales y el sistema de protección social en Paraguay, considerando que ésta ha caracterizado al mercado de trabajo a lo largo de la historia. El *Paraguay contemporáneo* como menciona Galeano, se apoya en la expansión de una economía terciaria – urbana, en la que predomina el empleo informal, que a su vez, se relaciona estrechamente con la pobreza y la exclusión social (Galeano, 2002).

⁵ Considera la microempresa (como empleadores y como asalariados), empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados. Además de que comprende trabajos inestables y precarios, sin prestaciones sociales y/o con salarios por debajo del salario mínimo.

Conviene resaltar que la informalidad laboral se da, principalmente, como resultado de la heterogeneidad productiva y la escasa capacidad de los sectores de mayor productividad de absorber fuerza de trabajo y a la tendencia a expulsarla hacia sectores de menor productividad (Infante, 2011 en CEPAL/OIT, 2014). *La informalidad no es una preferencia de los trabajadores, sino la única posibilidad de inclusión laboral* (CEPAL/OIT, 2014), es decir, no hay otras opciones. Por lo tanto, refiriendo a la estructura laboral en Paraguay y las actividades productivas en las que se desempeña la PEA, se ve claramente que las posibilidades de acceder a empleos formales decentes se ven limitadas y la salida para los trabajadores es desempeñarse en el sector informal, expuestos a mayores vulnerabilidades.

Institucionalización del sistema de protección social en Paraguay

El sistema de protección social, en general, está compuesto por tres pilares fundamentales: la seguridad social (que se sustenta con el aporte de los trabajadores), la asistencia social (que se financia con recursos públicos) y las políticas referidas al mercado de trabajo. La seguridad social se refiere al sistema contributivo que atiende a las personas en su condición de trabajadores y les brinda atención en salud, jubilación y pensión; la asistencia social se refiere a la atención a las personas que se encuentran excluidas del primer sistema y tienen el objetivo de dar respuestas a los riesgos que se enfrentan las personas a lo largo del ciclo de vida; y las políticas laborales se refieren a la protección frente al desempleo, capacitación laboral y políticas activas para la generación de empleo formal.

En Paraguay, el sistema de protección social está compuesto también por el sistema contributivo, el sistema no contributivo y las políticas de regulación laboral. En cuanto al sistema no contributivo, los programas que lo componen son las transferencias monetarias condicionadas⁶, las pensiones sociales⁷ y programas focalizados en pueblos indígenas (CEPAL, 2012). La protección social se enmarca dentro de las políticas sociales que implementan los países, y en ese sentido, según se ha podido dar cuenta en las revisiones a los documentos el caso de Paraguay, la política social ha tenido carácter *asistencial*, habiendo sido implementada de manera descoordinada y puntual, aun cuando el Estado haya tenido fuerte intervención en todas las áreas.

El origen de la protección social en el país se remonta a 1909 cuando se creó la Caja Fiscal, que daba cobertura a los funcionarios y trabajadores del Estado; luego en 1940 se creó el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y el Instituto de Previsión Social (IPS). Con relación al IPS, principal organismo de atención al trabajador asalariado, sus funciones están dirigidas a brindar seguridad social y medidas tendientes a regular la vida laboral, especialmente en el área urbana. La planificación como práctica política se introdujo entre los años 1950 y 1960 y en 1962 se creó la Secretaría Técnica de Planificación (STP) (García Agüero, 2015).

Durante la década de 1970, el despegue económico, resultado de la construcción de las grandes obras, cuya oportunidad para el desarrollo y crecimiento se perdió por las especulaciones y gastos superfluos en que se utilizaron los recursos, lo cual impidió que se dé impacto social que pudo haber tenido. En esos años, la economía paraguaya pasó por primera vez por la ampliación del mercado y del trabajo asalariado, más allá del trabajo agropecuario, especialmente en lo que se refiere al sector de construcciones.

⁶ Tekoporã, Ñopytyvo y Abrazo.

⁷ O pensiones no contributivas.

En los años 1980, junto con las crisis que se desencadenaban en toda la región, la economía paraguaya se enfrentó a recesiones e inestabilidades, que provocaron aumento de la presión social; la migración del campo hacia las ciudades inició procesos de marginalización y empobrecimiento, además de detener la modernización y la expansión de la frontera agrícola. Ante esto, disminuyó el empleo, aumentó la pobreza y crecieron las brechas sociales.

La última década del siglo pasado se caracterizó por la implementación de las bases para la transformación del Estado, la búsqueda de la estabilidad económica, la superación de las crisis y la generación de oportunidades para la instalación de la democracia. La articulación del Estado con sus aliados más cercanos se modificó, lo que aumentó la participación ciudadana y disminuyó la influencia de determinados grupos de poder en las políticas del país. De esta época se resaltan los esfuerzos por eliminar la represión y el sistema conservador, así como la reivindicación de las libertades y derechos humanos que durante la dictadura habían sido coartados.

Con la llegada del Siglo XXI empezaron a diseñarse e implementarse varias estrategias para reducir la pobreza en Paraguay, en el marco de ratificación de convenios y compromisos internacionales y del mandato constitucional de la responsabilidad del Estado, como agente privilegiado, en el bienestar de la población (Ministerio de Hacienda, 2016). Las reformas que iban dándose en la región, al reconocer la necesidad de incluir el enfoque de derechos y de ciudadana en la protección social de los países, también tuvieron eco en el sistema de protección social en nuestro país.

En Paraguay, el año 2003 es un hito muy importante para las políticas sociales, ya que la institucionalización del sistema de protección social dio inicio a los programas no contributivos, con las primeras estrategias de lucha contra la pobreza, resultado del intenso debate político y las reformas iniciadas por el Estado paraguayo. A partir del año 2005 empezó la implementación de Tekoporã, Abrazo y Ñopytyvo.

Según el Gabinete Social, la protección social en Paraguay es el *conjunto de intervenciones públicas que entrega prestaciones sociales para apoyar a las personas y las familias que se encuentran en condición de vulnerabilidad permitiendo el acceso a derechos fundamentales. El conjunto de acciones de la protección social conforman una red que brinda las garantías para que todos los ciudadanos puedan acceder a un conjunto de servicios de calidad en salud, educación y tengan mejores oportunidades laborales* (Gabinete Social, s.f.).

Idealmente, según el estudio de la UTGS, la concepción de la *protección social universal integraría las dos dimensiones o pilares de la protección social, contributiva (seguridad social) y no contributiva (políticas y programas focalizados pero también como aspecto fundamental, los servicios de cuidado para personas dependientes⁸)* con la finalidad de progresar en inclusión social.

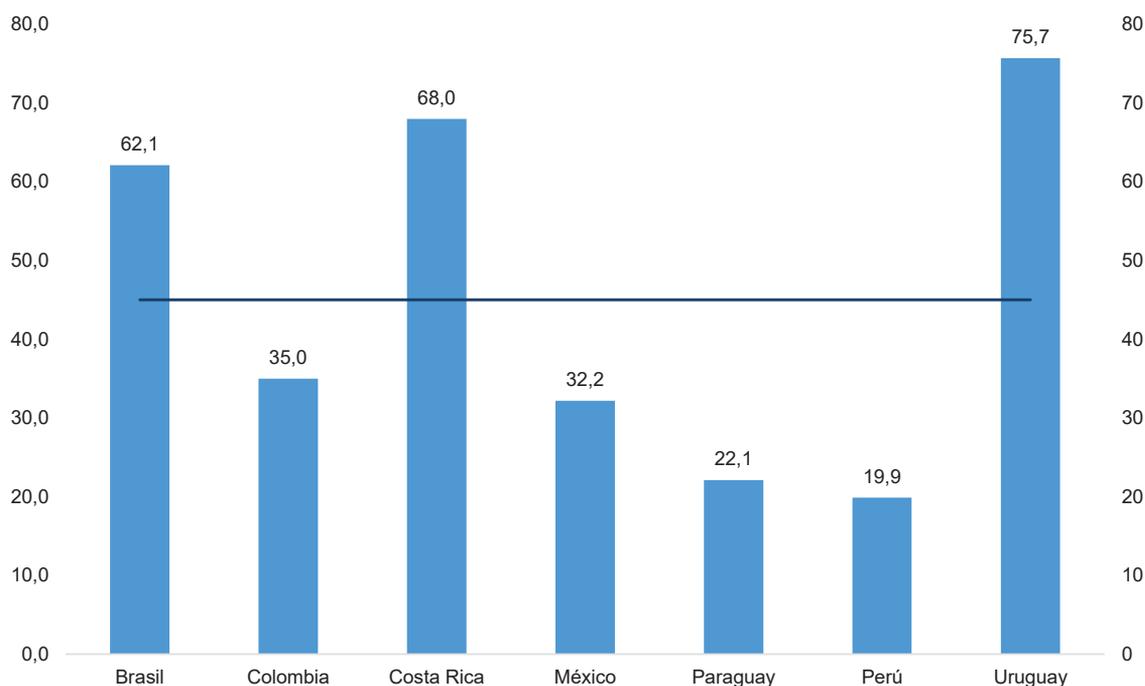
A esta concepción ideal, se suma la regulación del mercado laboral con un sistema de pensiones universales para impedir que la gran parte de los adultos mayores vuelvan a ser pobres cuando se jubilan. Es decir, con el propósito de: mejorar las condiciones básicas de calidad de vida, el sistema de protección social en Paraguay debería ofrecer un conjunto de garantías sociales de *acceso universal* a los servicios de educación, salud y seguridad social, para que la población ejerza sus derechos; mitigar los daños derivados de los riesgos sociales (*acciones focalizadas en grupos de situación de vulnerabilidad, pobreza y extrema pobreza, para atenuar los daños potenciales en sus vidas*) y facilitar el acceso a oportunidades a lo largo

⁸ Personas adultas mayores, con discapacidad, niños/as.

del ciclo de vida (*que todas las personas tengan las mismas posibilidades de lograr su bienestar social gracias a sus capacidades*) (Gabinete Social, 2018).

La cobertura de los sistemas de protección social en la región, específicamente los referidos al sistema de pensiones y el mercado de trabajo muestra que, para el año 2014 la afiliación y las contribuciones en América Latina y el Caribe *eran bastante bajas*, en promedio, solo 45 de cada 100 trabajadores en 19 países⁹ participaban de estos sistemas. En algunos países, en Paraguay por ejemplo, el nivel de afiliación era aún más bajo, *menos del 20% de la fuerza laboral* aportaba a un sistema de previsión social en el año 2014 (OCDE, Banco Mundial, BID, 2015) (Figura 6).

Figura 6. Población ocupada cotizante a un sistema previsional. Datos para siete países. Año 2014



Fuente: CEPAL, Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En este sentido, se ratifican las condiciones desfavorables a las que se enfrentan los trabajadores en Paraguay y la baja cobertura del sistema de protección social, debido a la baja cotización a la previsión en países como Paraguay. Ante estas situaciones, el Estado paraguayo ha institucionalizado los mecanismos de atención a la población, lo cual se revisa en el siguiente apartado.

Planes y programas que hacen parte de la protección social en Paraguay

Desde la primera década del Siglo XXI se da con mayor fuerza el reposicionamiento social del Estado, con la puesta en marcha de planes y programas de lucha contra la pobreza, lo cual evidencia el interés y la estructura institucional que sustentan la protección social y la política

⁹ Es decir, solo 45% de los trabajadores tiene acceso al conjunto de mecanismos de cobertura ante contingencias y riesgos estructurales que brinda el mercado laboral formal.

social. En estos documentos oficiales se incluye el reconocimiento de los derechos, los conceptos de ciudadanía e inclusión social, en sintonía con los cambios y reformas que se fueron dando en la región. Los planes y programas diseñados e implementados en Paraguay desde el año 2000 han sido:

- **Planes de Lucha contra la pobreza (2003 – 2006)**, contemplaban una estrategia de lucha contra la pobreza, con el apoyo de especialistas nacionales y extranjeros (Rivarola, 2006 en García Agüero, 2015).
- **Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, Desigualdad y la Exclusión Social (ENREPD) (2003)**, instrumento oficial de lucha contra la pobreza, incluía programas dirigidos a los grupos vulnerables: niños y embarazadas, niños en edad escolar, jóvenes, población rural, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones indígenas. La ENREPD, se reconoce como un gran avance social al ser *un plan de largo plazo de política de Estado* (García Agüero M. , 2015).
- En el año 2006 se reelaboró la ENREPD y se lanzó la **Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP)**, que reconocía que la pobreza tiene dimensiones identificables, que se relacionan y se refuerzan mutuamente; planteaba dos escenarios de combate a la pobreza: *los mecanismos estructurales*¹⁰ y *los mecanismos que se relacionaban con el espacio microsocio*¹¹ (García Agüero M. , 2015).
- **Plan Estratégico Económico y Social (PEES)** aprobado durante el gobierno de Lugo, con el objetivo de *lograr crecimiento económico con inclusión social*, mayor generación de empleo y mejor distribución del ingreso, incluyendo metas de reducción de pobreza (Ministerio de Hacienda, 2016). El Plan reconocía la *pesada herencia histórica que debía ser revertida (...)* y *que distanciaba el crecimiento económico de la justicia social*. Además, el PEES afirmaba que *un crecimiento con pobreza no es económicamente sólido, ni políticamente estable, ni éticamente aceptable* (Equipo Económico Nacional, 2008).
- **II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (PNIO) 2003 - 2007** que más que una continuación del PNIO I 1997 – 2001, representaba un avance importante en el reconocimiento de la situación de las mujeres en Paraguay, buscaba la igualdad entre hombres y mujeres, para construir una sociedad democrática con ciudadanos y ciudadanas responsables en un país justo y solidario (Secretaría de la Mujer & UNFPA, 2002).
- **III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades PNIO 2007 - 2018**, tiene *“la finalidad de mejorar la situación social de las mujeres promoviendo la aplicación del principio de igualdad como garantía de una sociedad más justa y equitativa”*; así como *“fortalecer el proceso de transformación social de las relaciones de género, con miras a la consecución de la igualdad de género (...), configurar una política de igualdad a nivel de Estado”* (Secretaría de la Mujer & UNFPA, 2008).
- **Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) 2010 – 2020**, plantea políticas públicas, sociales y económicas, organizándolas en *políticas universales para todas y todos*, y en *políticas específicas o focalizadas en las familias, grupos y comunidades* en situación de pobreza y exclusión social para apoyar su viabilidad y concreción con propuestas de mejoramiento de la gestión pública (García Agüero M. , 2015). La PPDS considera que la inclusión y la equidad deben estar en el centro de las políticas públicas y buscan *impulsar*

¹⁰ A los cuales correspondía la acción de estrategias vinculadas al modelo de crecimiento económico y el sistema legal que lo sostenía.

¹¹ Donde se buscaba que las personas y organizaciones básicas mejoraran sus desempeños en el esfuerzo por alcanzar el bienestar, a las que le correspondían políticas específicas.

planes de política social para la transformación social, para mejorar las condiciones de vida de la población como objetivo central (Gabinete Social, s.f.).

- **Saso Pyahu** (2011 – 2012) que englobaba a las políticas sociales y de protección social, dirigida a las familias en situación de pobreza y desigualdad, de acuerdo a criterios territoriales (Gabinete Social, 2017).
- **Plan de Acción de la Alianza Público – Privada para la Eliminación de la Pobreza Extrema con énfasis en la Familia (APEX 2012)** plantea un sistema de diagnóstico y tipificación de las familias paraguayas en condiciones de pobreza, orientado a la oferta pública a través de estrategias de ingresos del empleo, titulación, crédito, asistencia técnica, educación, salud y organización de asociaciones (Gabinete Social, 2017).
- **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay (PND) 2030** articula distintas instancias del Poder Ejecutivo, con la sociedad civil, el sector privado y los poderes Legislativo y Judicial. Contempla aquellas políticas públicas que construirán el Paraguay del 2030: *la reducción de la pobreza y el desarrollo social, el crecimiento económico inclusivo y la inserción del Paraguay en el mundo de forma adecuada* (García Agüero M. , 2015).
- **Políticas Públicas para Mujeres Rurales (Ley 5446/15)** que tienen el objetivo general de promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales, fundamentales para su empoderamiento y desarrollo (Gabinete Social, 2017).

Tanto la PPDS, el PND, la ENREP han sido importantes esfuerzos por instalar una *política de Estado* que trascienda los periodos presidenciales, reconocer y fortalecer la política social, articulando e integrándola con la política económica. Sin embargo, a pesar de los avances en el ámbito social, los programas desarrollados en los últimos años no han podido responder en su totalidad a los retos de la universalización del trabajo decente, la reducción de las brechas que generan desigualdades de género y grupos étnicos, además de no responder a la compleja multiplicidad de programas sectorializados y desarticulados entre sí (Gabinete Social, 2017).

En Paraguay, cuando se habla de la protección social, se refiere a *la mirada integral a la familia, considerando los ciclos de vida de las personas* (Gabinete Social, s.f.). Los tres principales programas actualmente son Abrazo, Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores; programas que están ceñidos a las condiciones socioeconómicas de las familias, focalizándose según el nivel de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad (Gabinete Social, s.f.). Otros programas que forman parte de la protección social en Paraguay son Tenonderá, Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar y los programas de Capacitación Laboral (Gabinete Social, 2016).

El enfoque de ciclos de vida en la protección social en Paraguay, permite al Estado focalizar y hacer más eficientes las prestaciones sociales, buscando promover mayor equidad social, generando igualdad de oportunidades en base a las necesidades específicas de cada etapa de la vida (Gabinete Social, 2017). El enfoque de derechos y ciudadanía en el sistema de protección social en Paraguay se materializó en los diferentes planes y programas que fueron y son puestos en marcha. La equidad de género en la protección social es también compromiso del Estado paraguayo, para lo cual, *promoverá las condiciones y los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio y la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional* (Gabinete Social, 2016).

Desde el mandato constitucional y la ratificación de los convenios internacionales, queda más que clara que la responsabilidad de garantizar mejores condiciones de vida, acceso a servicios

y ejercicio de derechos para todos los paraguayos es del Estado. En este sentido, a partir de la primera década del siglo XXI, se han dado importantes reformas para ampliar la protección social en el país, con normativas y programas dirigidos a la población en condición de pobreza y desigualdad, en particular, y acciones de atención a la población en general.

A pesar del crecimiento económico que si bien se ha dado en Paraguay, no se han generado mejores mecanismos de redistribución, sino que más bien la economía sigue sustentada en actividades primarias y servicios: el empleo también ha crecido, pero en el sector informal o de baja productividad, lo que lleva a que *las posibilidades de desarrollo social, entonces, sean limitadas*.

Según datos oficiales, la pobreza ha disminuido, consecuencia también del crecimiento económico – sostenido, *pero volátil* – y a pesar de la mejora en las condiciones de vida según muestran algunos indicadores sociales, todavía la desigualdad es un desafío para Paraguay. Los avances en el crecimiento económico, la estabilización económica, la reducción de la pobreza y la creación de empleos han ayudado a mejorar los ingresos, pero la desigualdad de estos es una de las más altas de la región, así como todavía persisten acusadas diferencias en dimensiones no monetarias (como el acceso a seguros sociales, el agua o los servicios de saneamiento, especialmente entre zonas urbanas y rurales). La vulnerabilidad, como percepción de inseguridad, también es un factor de desigualdad en el país (OCDE, 2018).

El sistema de protección social en Paraguay está altamente fragmentado. La seguridad social, que se basa en el sector laboral, tiene baja cobertura de cotización, gran parte de la población no cuenta con garantías en caso de enfrentarse a riesgos o contrariedades a lo largo de su vida. Ante esto, la protección social no contributiva se enfrenta a importantes desafíos, sumado a que un gran porcentaje de población trabajadora se desempeña en actividades fuera del mercado formal, quedando expuestas a condiciones más precarias: bajos salarios e incumplimiento de derechos laborales.

Relacionando la protección social y el mercado de trabajo en Paraguay, es importante recalcar que la incapacidad del sistema para absorber la mano de obra, excluye a los trabajadores, quienes no optan *libremente* por desempeñarse en actividades informales, sino que es la única opción que tienen. Es decir, más allá de que crezca el empleo y con esto, la economía, no basta con que se generen *más puestos de trabajo, sino que estos deben ser de mejor calidad*.

La concepción actual de la protección social en Paraguay contempla programas universales (en las áreas de salud y educación, principalmente) y focalizados (dependiendo de características y condiciones particulares, como la pobreza y la edad). Es así que, el conjunto de intervenciones que el Estado paraguayo ejecuta tienen el objetivo de apoyar a las personas y familias más vulnerables para dar cumplimiento a sus derechos fundamentales, entre las que se cuenta *mejores oportunidades laborales*.

En América Latina, Paraguay es uno de los países con menor nivel de cotización un sistema de seguridad social, lo que equivale a alrededor del 22% de la población trabajadora. En relación a esto y el sistema de protección social, los planes y programas que se ejecutan desde el año 2003, dan cuenta del interés que el Estado ha puesto en mejorar la estructura institucional de la política social y de la protección social.

Con lo expuesto hasta aquí, puede resumirse entonces que el modelo de política social implementado en Paraguay está dirigido a los más pobres de los pobres, a aquellos que se encuentran excluidos del sistema, que no cuentan con recursos para participar en la reproducción del mismo y cuyas condiciones de vida se exponen al deterioro.

Sin embargo, los diferentes documentos estratégicos exponen acciones para ampliar la cobertura de los servicios de educación y salud, generación de empleo y atención al problema de la pobreza, especialmente la rural. La definición de los programas y planes *de largo plazo que trasciendan a políticas de Estado* es otro indicador de los esfuerzos por saldar la deuda social que el país arrastra desde hace décadas.

El reconocimiento de que la pobreza es estructural y persistente, exige que el Estado amplíe sus acciones más allá del ingreso y que considere las diferentes aristas de la pobreza, es decir, lo multidimensional que es. La protección social en Paraguay, según Gabinete Social, contempla las necesidades por ciclo de vida, incluye el enfoque de género y busca la justicia social, todo esto, no solo se lograría optimizar las políticas sociales, sino que se mejorarían las capacidades de las personas, con mejor salud y mejor educación, además de los programas que atiendan problemáticas de grupos específicos (infancia, juventud, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad, población rural).

CONCLUSIONES

Como conclusión a la breve revisión del sistema de la protección social, el problema de la pobreza y el alcance del crecimiento económico, en primer lugar, se reconoce que no será posible hablar de un *sistema de protección social completo y de desarrollo social inclusivo* si no se promueven las condiciones y mecanismos para que las mujeres, los jóvenes y los grupos más vulnerables participen con igualdad de oportunidades y en todos los ámbitos.

En este sentido, refiriéndonos específicamente al caso de las mujeres, es indispensable incluir políticas de cuidado para conciliar y compartir las responsabilidades que se dan dentro y fuera del hogar, de modo a que puedan desempeñarse en mejores condiciones en el mercado de trabajo. En el caso de los jóvenes, la puesta en marcha de programas de entrenamiento y primer empleo, así como mecanismos que garanticen oportunidades en el mercado laboral formal, son indispensables para promover mayor crecimiento de calidad.

La atención a la población del campo exige ampliación de empleos rurales más allá de los agrícolas, en los cuales el nivel de productividad les permita ampliar sus oportunidades de participación en el sistema de protección social. Los grupos más vulnerables, la población indígena, con discapacidad, los adultos mayores, por citar solo algunos, exigen la implementación de programas sectoriales, más allá de la educación y la salud, incluso más allá de los programas Tekoporã y de Pensión Alimentaria, de modo a ser atendidos en sus necesidades y derechos particulares.

Ante estas cuestiones y ratificando que el Paraguay crece económicamente, la necesidad actual es articular y coordinar las políticas económicas y las políticas sociales para ampliar y expandir la protección social para todos. Con relación a esto, los documentos estratégicos que guían las políticas públicas actuales, busca esa articulación y considera los conceptos de inclusión y equidad en el centro de la acción social del Estado; además de comprender que el desarrollo de Paraguay exige una transformación más allá de la disminución de la pobreza, priorizando políticas integrales e integradas, que conformen una red de atención, más que iniciativas puntuales y específicas.

Los diferentes documentos estratégicos citados en este trabajo dan las pautas de los esfuerzos realizados a lo largo de estas casi dos décadas en Paraguay definiendo y orientando las políticas sociales y el alcance de estas para dar cumplimiento al mandato constitucional sobre la *garantía universal de la calidad de vida para todos*. Estos planes y programas han tenido la

intención de superar los periodos presidenciales para conformarse en políticas de Estado, con acciones y resultados de corto, mediano y largo plazo.

La generación de empleo formal y de alta productividad es el camino para mejorar la calidad del crecimiento económico, el cual entonces redundaría en mejores condiciones de vida para la población, al incluirlas en el sistema de protección social a partir del trabajo. Por otro lado, al mejorar las oportunidades laborales, aumentarían las posibilidades de desarrollo social inclusivo.

Entonces, tal como se ha podido dar cuenta, la concepción ideal de la protección social en Paraguay considera todos estos aspectos y hay evidencias suficientes de que *la universalidad es el propósito* y *la focalización es el medio* para alcanzarla; la lucha y la erradicación de la pobreza son los objetivos, pero el crecimiento económico y desarrollo social es el *fin último*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial. (2017). Diagnóstico del empleo en Paraguay: La transformación dinámica del empleo en Paraguay. Resumen, Banco Mundial, Washington DC.
- CEPAL. (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay. En M. Lavigne, Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada (pág. 43). Santiago de Chile.
- CEPAL. (2018). Protección Social - División de Desarrollo Social. Recuperado el 19 de marzo de 2018, de <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/acerca>
- CEPAL. (2018). CEPALSTAT. Recuperado el 17 de marzo de 2018, de Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas:
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e
- CEPAL/OIT. (2014). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Santiago de Chile.
- Congreso Nacional. (2002). Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Libro - Memoria, Congreso Nacional, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social, Honorable Cámara de Senadores, Asunción, Paraguay.
- DGEEC. (s.f.). Desigualdad de Ingresos. Paraguay.
- DGEEC. (2017). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Paraguay.
- EPH - DGEEC. (2017). Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Obtenido de www.dgeec.gov.py
- Equipo Económico Nacional. (2008). Plan Estratégico Económico y Social PEES 2008/2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay. Paraguay.
- Gabinete Social. (2016). Boletín Informativo SIIS N° 2 Equidad de Género en el acceso a la protección social. Asunción.
- Gabinete Social. (2016). Boletín Informativo SIIS N° 3 Protección Social. Boletín Informativo, Asunción.